

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL
DEPARTAMENTO ACADEMICO DE DIREITO**

ANDRESSA CRISTINA CORREIA LIMEIRA

**A (IN) EFICÁCIA DA AUTOEXECUTORIEDADE DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS E A SUA RELATIVIZAÇÃO**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA**

**CACOAL – RO
2015**

ANDRESSA CRISTINA CORREIA LIMEIRA

**A (IN) EFICÁCIA DA AUTOEXECUTORIEDADE DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS E A SUA RELATIVIZAÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Fundação Universidade Federal de Rondônia –
UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves
Quiles – Cacoal, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada
sob a orientação do professor M.e Silvério dos
Santos Oliveira.

**CACOAL - RO
2015**

L732i Limeira, Andressa Cristina Correia.
A (in) eficácia da autoexecutoriedade dos Tribunais de Contas e a sua relativização./ Andressa Cristina Correia Limeira – Cacoal/RO: UNIR, 2015.
60 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.
Orientador: Prof. Me. Silvério Santos Oliveira.

1. Direito administrativo. 2. Tribunal de Contas. 3. Autoexecutoriedade. I. Oliveira, Silvério Santos. II. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

CDU – 342.3

Catálogo na publicação: Leonel Gandi dos Santos – CRB11/753

A (IN) EFICÁCIA DA AUTOEXECUTORIEDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A SUA RELATIVIZAÇÃO

ANDRESSA CRISTINA CORREIA LIMEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, mediante a Banca Examinadora formada por:

Professor M.e Silverio dos Santos Oliveira - UNIR - Presidente

Professora Especialista Graciela Flávia Hack - UNIR - Membro

Professor M.^a Kaiomi de Oliveira Cavalli - UNIR - Membro

Conceito: _____

Cacoal, 06 de julho de 2015.

Dedico este trabalho à minha família pela exemplar educação que me deram e por me apoiarem na busca de tantos outros sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus por me dar forças e não me deixar desistir da graduação que me proporcionou ser atenta a buscar uma sociedade melhor e mais humana.

Ao meu orientador, Professor M.e Silvério, por ser paciente e persistir na discrepância da minha tese, além de acreditar na minha capacidade.

À minha ex-chefe Sharon Gagliardi, pelo amplo conhecimento sobre as Cortes de Contas, que me auxiliaram na definição do tema, e por ouvir meus lamentos na destreza do desespero, além de ser quem me proporcionou ter um grande carinho por este órgão.

Ao órgão do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, pela oportunidade de estágio e conhecimento da função do mesmo perante a sociedade.

À Fundação Universidade Federal de Rondônia pela oportunidade de alcançar a tão sonhada graduação.

À minha querida mãe, Luciana Cristina, ao qual sem ela não seria possível a conclusão deste curso, sempre dando todo o amparo pessoal e educativo.

Ao meu querido pai, Frankcélio Chrispim, por manter a paciência quanto as minhas incertezas, e que mesmo não sendo opinadas, se manteve a prestar o apoio necessário.

À minha pequena irmã, Larissa Cristina, por me ensinar a dar amor incondicional, ao qual eu não saberia se a mesma não se tornasse ao mesmo tempo uma filha.

À minhas melhores amigas Leticia Repiso e Mayumi Suganuma, pela compreensão que tiveram ante ao mesmo nervosismo e ausência.

Ao meu grande amigo Bruno Nishiguchi, por ter contribuído com a minha permanência no curso durante tantos anos.

Aos meus colegas de turma, em especial ao “subgrupo”, pelo companheirismo durante esta jornada de 5 anos, ao qual vivemos grandes aventuras, desavenças, desesperos e cumplicidade.

O que é o próprio governo, mas a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos fossem para governar os homens, não seria necessário nem controles externos nem internos no governo. (JAMES MADISON)

RESUMO

O presente trabalho tem por intuito a verificação da (in) eficácia na execução das decisões dos Tribunais de Contas, sendo estas decorrentes de sanções coercitivas e por títulos executivos. Para tal, foi utilizado do método dialético – dogmático, pois o assunto traz grande discussão por dois pontos contraditórios, ou seja, a existência ou não existência de autoexecutoriedade para que por meio deste se alcance uma solução, a eficácia, ao mesmo tempo do qual será necessário o estudo daquele por meio de legislação jurídica. Dentro deste enfoque, o conhecimento da evolução histórica das Cortes de Contas traz a elucidação de como tal órgão foi e é fundamental para a desenvoltura do que se faz por meio do controle externo. A partir do conhecimento sobre as funções deste órgão surge a então discussão da autoexecutoriedade, que já amplamente discutida pela doutrina, ainda sim causa grande sombra de dúvidas, principalmente ao se falar em autoexecutoriedade coercitiva. Não obstante, em desinência quanto à autoexecutoriedade, há que se falar na eficácia que a execução dos títulos executivos e das sanções coercitivas traz para o plano de competência, assim, diante da função jurisdicional das Cortes de Contas, se questiona eficácia ou ineficácia na execução do controle por parte de tal órgão, ou ainda sim, a que ponto existe uma possível relativização.

Palavras-chave: Autoexecutoriedade, Eficácia, Tribunal de Contas

ABSTRACT

This paper aims to check the (in) efficiency of the enforcement of decisions of the Courts Accounts, which are due to coercive and enforceable sanctions. To do this, it was used the dialectical and dogmatic methods, because it brings great discussion by two contradictory points, ie, the existence or non-existence of auto executory that through this is to reach a solution, the effectiveness at the same time which It will be necessary to study that through legal legislation. Within this approach, knowledge of the historical evolution of Courts Accounts brings the elucidation of how such it was and is fundamental to the resourcefulness that is done through external control. From the knowledge of the functions of this system then comes the discussion of auto executory, already widely discussed by the doctrine, still rather there is a large shadow because of doubts, especially when talking about auto executory in coercive sanctions. Nevertheless, regarding the auto executory, it must mention the efficiency that the implementation of enforcement orders and coercive sanctions bring to the accrual plan thus before the judicial function of the Court of Cortes, the question effectiveness or ineffectiveness in carrying control by such a system, or rather, to what extent is there a possible relativity.

Keywords: Auto executory, Effectiveness, Courts Accounts.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A ATIVIDADE DOS ÓRGÃOS TRIBUNAIS DE CONTAS	13
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	14
1.2 FUNÇÃO E COMPETÊNCIA.....	16
2 A AUTOEXECUTORIEDADE	19
2.1 A JURISDIÇÃO	19
2.1.1 As decisões	21
2.2 OS TÍTULOS EXECUTIVOS	24
2.2.1 A legitimação da execução.....	26
2.3 A RELATIVIZAÇÃO DA AUTOEXECUTORIEDADE POR MEIO DA COERCITIVIDADE	29
3 AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PLANO DA EFICÁCIA	36
3.1 OS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO	37
3.1.1 As condenações e sanções aplicadas	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

O referente estudo visa proporcionar maiores conhecimentos sobre os Tribunais de Contas, demonstrar como este é formado e gerido, visando agregar informações relevantes no plano da eficácia. Para tanto, o trabalho tem como objetivo responder a seguinte pergunta: É (im) prescindível o provimento jurisdicional ante a autoexecutoriedade dos Tribunais de Contas para a legitimação da eficácia em suas decisões?

Além disso, para melhor esclarecimento sobre o assunto, foram constituídos os seguintes objetivos específicos: 1. Demonstrar as atribuições gerais dos órgãos dos Tribunais de Contas, visto que estes exercem o dever de fiscalização externa, conjuntamente com o Congresso Nacional; 2. Analisar as situações de aplicação das sanções estabelecidas pelas Cortes de Contas; 3. Indagar a respectiva competência para a execução das sanções estabelecidas pelos órgãos dos Tribunais de Contas, diante dos julgados exauridos pelo mesmo.

A Constituição Federal art. 70, determina que cabe ao Congresso Nacional, mediante controle externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Esse controle externo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Assim, observa-se que a função de fiscalização das contas da administração sempre foi de grande relevância, vindo a ser instaurado desde o fim do império até os dias atuais, ainda que com as diversas modificações que vieram para acompanhar a desenvoltura da evolução histórica do país.

As funções postas aos Tribunais de Contas atuais, não exorbitantemente diferentes das que lhe inicialmente foram incumbidas, são tratadas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) no art. 71 e seus incisos.

Adentrando no mérito de que as Cortes de Contas foram imputadas o dever de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis; e ainda permissão a aplicação de sanções, ao qual, entre outros, constituir em multa proporcional ao dano, a discussão do trabalho tem por base o art.71, incisos II, VIII e parágrafo 3º da Constituição Federal.

Ainda, ao falar em execução, as Cortes de Contas deparam-se com o seu dever de polícia que acabam por lhe estabelecer poder para executar atos referentes à administração.

Conforme a previsão legal do art. 74, inciso II, da Constituição Federal, quanto à comprovação de resultados, demonstra a necessidade de que os resultados de gestão sejam eficazes, pois assim, denota a real atuação dos Poderes na realização de suas atividades.

Questiona-se então, como se dá a execução das sanções previstas quanto ao estabelecimento das multas no plano da eficácia, tanto no âmbito administrativo quanto na execução judicial.

Ante o exposto, o presente trabalho volta-se para a importância de discutir a real atividade dos órgãos dos Tribunais de contas, principalmente quando se fala em jurisdição, visto que estes atuam conforme a lei e realizam todas as fases processuais, que conseqüentemente, ao que se trata da efetivação de sua autoexecutoriedade, traz grande discussão doutrinária e acadêmica.

Além do mais, seguindo-se as discussões já elencadas, a eficácia da autoexecutoriedade é de grande repercussão social visto que, se este realmente possui autoexecutoriedade para as suas decisões decorrentes de multas e demais sanções, contribui para que a sociedade, proprietária indireta dos recursos utilizados pela Administração Pública, saiba da prestativa atividade do órgão de controle externo, além da efetiva coibição dos responsáveis de agir de forma coerente a Lei, sabendo da maior efetividade das sanções impostas.

Dessa forma, contribui para o entendimento de que existindo ou não a eficácia da autoexecutoriedade dos Tribunais de Contas, estes possuem função de órgão fiscalizador, assim como a lei prevê.

Assim, para a consecução do mesmo, foi necessária a utilização do método dialético, pois o trabalho visa discutir dois pontos contraditórios, a existência e a inexistência da autoexecutoriedade, buscando uma solução, para a utilização da eficácia.

Resta claro que para conhecer melhor o objeto de estudo, será necessário aprofundamento do tema, a fim de que, discutindo tal contrariedade se encontre um resultado, que muitas vezes pode ser modificado, visto a constante instabilidade que o próprio método proporciona.

Deste modo, presente trabalho utilizará da dogmática jurídica, pois havendo a identificação do estabelecido na lei quanto à autoexecutoriedade, sendo este conflitante, valer-se-á então da interpretação. Como complemento, será utilizada a técnica de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, para que com este se chegue uma conclusão plausível ao entendimento da executoriedade do Tribunal de Contas de modo a adimplir os objetivos do referente problema em questão.

1 A ATIVIDADE DO ÓRGÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Ao falar na atividade do órgão do Tribunal de Contas se faz necessário um breve entendimento de onde surge a necessidade da implantação de um órgão que viesse a colaborar com a organização dos Estados ao que diz quanto à gestão orçamentária dos mesmos.

Evandro Martins Guerra conceitua orçamento público como “[...] um instrumento utilizado pelo Estado para prever suas receitas e fixar suas despesas por um período determinado de tempo”, ou seja, a partir deste o Estado estaria se organizando para então manter as contas públicas no período de uma gestão (2014, p. 39).

Da falta de controle com os gastos públicos, fato que evidentemente algum Estado já se deparou, demonstra a possível indagação da necessidade da instituição de um órgão que contribua para que aquele não venha ocorrer, ou de certa forma que venha a se controlar.

Para melhor entendimento, Guerra (2010, p. 90), traz a elucidação do que é o controle de modo amplo, sendo assim:

Controle, como entendemos hoje, é a fiscalização, quer dizer, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo a cerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é fiscalizar emitindo um juízo de valor.

Ciente da definição de controle, não pode se negar que, envolvendo despesa, se faz necessária a realização de uma inspeção, ainda que corriqueira para buscar alternativas a solucionar as desinências.

Ocorre que, quando se fala em controle das contas públicas, depara-se com o dinheiro público, investido pela população para o desenvolvimento do Estado, ao qual tende a ser utilizado para prestação de serviços públicos de necessidades coletivas, além de manter os gastos referentes às despesas do próprio Estado.

Partindo para o conceito jurídico, quando este envolve a administração Pública, Di Pietro (2014, p. 808) deixa bem claro a finalidade do controle:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade [...]

Aliás, Luiz Zaidman, aponta para o controle como função pertencente ao Estado:

A legislação, os atos administrativos e as decisões judiciais podem ser objeto de controle. Não cabe, assim, logicamente, classificá-lo como uma quarta função do Estado. Tanto é possível identificá-lo em simples etapa da elaboração de lei, de pronunciamento judicial, ou da ação administrativa, quanto, de modo autônomo, na própria lei, sentença, ou decreto. Imaginados verticalmente os três poderes de estado, o de controle não se alinharia em paralelo, mas figuraria de modo transversal. (1973, p. 11)

Assim, o controle está diretamente ligado à administração pública, função do Estado, sendo essencial para o regime democrático, pois inter-relaciona a sociedade e o Estado, este ao vincular-se a ordem administrativa cria sistemas de controles para proteger os direitos e garantias daqueles.

Quando se fala em Controle, dois são os modelos clássicos desenvolvidos, sendo: Tribunais de Contas e Controladorias, ao qual naqueles predominam as determinações baseadas em decisões colegiadas, enquanto nestes, as recomendações, apresentando caráter unipessoal sob a responsabilidade do controlados (SIMÕES, p. 481, 2014).

No Brasil, desde a primeira instituição de um órgão de controle externo, fora estabelecido o modelo do Tribunal de Contas, ao qual perdura até os dias atuais, distribuídos em 1 (um) Tribunal de Contas da União, 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas do Estado, 4 (quatro) Tribunais de Contas dos Municípios e 2 (dois) Tribunais de Contas do Município (SILVA, p.9, 2014).

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Durante o Império, no Brasil, diversas foram as tentativas de criação de um órgão que viesse a controlar os recursos de gestão orçamentária, não logrando sucesso até a instauração da República, onde houve a efetiva implantação do primeiro órgão do Tribunal de Contas do Brasil, por meio do Decreto nº 966, de 7 de novembro de 1890.

Affonso (2007, p.10) mostra de modo simplório, mas significativa, como o mesmo veio a ser instaurado. Deste modo:

O Tribunal de Contas, surgido da feliz iniciativa de Ruy Barbosa, foi criado logo após o final do Império, pelo Decreto nº 966-A/1890 (recepcionado pelo art.89 da Constituição Republicana de 1891), como órgão autônomo, posto de permeio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, “para a revisão e o julgamento, de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República” (in Revista TCU nº 46, de out-dez/90, pag. 211), em substituição ao antigo “TRIBUNAL DO THESOURO” e à “DIRETORIA GERAL DA TOMADA DE CONTAS” que eram repartições integrantes do Ministério da Fazenda (Decreto nº 1166/92, art. 94, alínea “a”)

A Constituição de 1891 estabeleceu restritivamente que ao órgão do Tribunal de Contas incumbia a liquidação e verificação da legalidade das contas da receita e despesas ao Congresso Nacional, mas foi apenas com o advento da Constituição de 1934 que as competências do mesmo foram ampliadas. Dentre as quais aponta Pontes de Miranda (1970, p.248):

A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art.99: é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros”.

Consequentemente, na evolução das competências, as Cortes de Contas passaram, entre todas as demais constituições já vigentes no país, por um período de expansão, ou seja, a conquista de novas atribuições, diminuindo a sua limitação, como também por um curto período, em que houve uma retração, ao qual na

ditadura militar o presidente chegou a possuir autonomia sobre as decisões daqueles.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, estabelece sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, por meio de controle interno de cada poder e externo pelo Congresso Nacional, ao qual é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com competências previstas no artigo 71 da Carta Magna.

1.2 FUNÇÃO E COMPETÊNCIA

Constitucionalmente, os Tribunais de Contas exercem a função essencial de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta, fala-se de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Deste modo, qualquer que seja a entidade, pública ou particular, que receba recursos do Estado, estará sujeita à fiscalização das Cortes de Contas, sendo obrigadas a prestar as contas da aplicação dos mesmos. (SILVA, p. 45)

Fato é que, qualquer entidade pública ou privada tem que estabelecer um controle interno, visto a importância dada ao conhecimento da finalidade que se dá aos recursos investidos pela população para a execução das tarefas do Estado, a Constituição Federal é clara, em seu art. 71, quando estabelece que o controle externo seria estabelecido com o auxílio do Tribunal de Contas, situando ainda sua competência.

Novelino (2015, p.712), apresenta a advertência de Ayres Brito quanto à notável distinção entre a função das Cortes de Contas, sendo esta de controle externo, e a de suas competências, que são diversas (fiscalizar, julgar, informar, entre outros), destacando para aquela:

I – a verificação da compatibilidade da receita e da despesa com a lei orçamentária, por ser a lei orçamentária, no cotidiano da administração pública, o mais importante dos diplomas normativos infraconstitucionais. Tanto assim que o art. 85 do Texto Magno, inciso VI, categoriza como crime de responsabilidade os atentados contra ela;

II – a gestão propriamente operacional da “res publica”, por ser o controle operacional aquele que busca saber até que ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagearam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade (que não se confunde com a impessoalidade) e eficácia.(BRITO, 2001 *apud* NOVELINO, 2015, p. 712)

Ainda sobre competência, Castardo (2007, p.84-85) traz uma significativa elucidação de cada uma estabelecida constitucionalmente, ao qual “as atribuições podem ser classificadas como fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria”.

Não diferente, Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta:

A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos (art. 71, II, da CB/1988 e art. 5º, II e VIII, da Lei 8.443/1992). A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente (MS 24.961, rel. min.Carlos Velloso, DJ de 4-3-2005). (MS 25.880, rel. min. Eros Grau, julgamento em 7-2-2007, Plenário, DJ de 16-3-2007.). (BRASIL, 2007, online)

Complementando, o Supremo Tribunal Federal também emitiu a Súmula 347, que estabelece que, “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”, tal prerrogativa, se encaixa nas diversas competências atribuídas pelo texto constitucional, ao qual, o Controle de Constitucionalidade é característica típica da função de controle, necessária na atribuição do controle externo, para solução de eventuais lides.

Do rol das exclusivas competências atribuídas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, tem-se:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (BRASIL, 2010)

Assim, apesar de incumbida a função de fiscalização a cargo do Poder Legislativo, por meio do Congresso Nacional, é a Corte de Contas a encarregada de executar o controle externo, pois não haveria sentido tal órgão ser subordinado do Congresso Nacional que também é passível de controle, sendo assim, órgão independente e autônomo.

2 A AUTOEXECUTORIEDADE

Primordialmente, pode-se dizer que a autoexecutoriedade deve ser entendida como um verdadeiro poder administrativo, uma prerrogativa que visa o interesse coletivo em detrimento do particular, característica esta comum do instrumento público, sendo tal “instrumentos de trabalho adequados à realização das tarefas administrativas” (MEIRELLES, 1995, p.100).

A autoexecutoriedade é um perfil comum da administração pública, que dispõe da possibilidade de executar seus atos sem a necessidade de acionar o poder judiciário. Acontece que para a existência do mesmo há a indigência de determinadas prerrogativas que o acompanham, como a legitimidade, imperatividade, exigibilidade, entre outros que divergem doutrinariamente.

A respeito da autoexecutoriedade do Tribunal de Contas, este é um assunto de grande discussão doutrinária, visto a independência e autonomia que o mesmo apresenta.

2.1 A JURISDIÇÃO

Os Tribunais de Contas do Brasil receberam do texto Constitucional a competência de julgar as contas dos administradores. Assim, muito se discute até que ponto esse julgar é capaz de permitir a aqueles o poder de jurisdição.

Não há como negar que às Cortes de Contas foram incumbidas de jurisdicionar, dessa forma como qualquer um dos três poderes possuem a discricionariedade dos atos de legislar, executar e julgar, assim é a administração para os fins de suas atividades essenciais.

Tal jurisdição é confirmada na consonância do Supremo Tribunal Federal com a Constituição Federal de 1988, art. 71, inciso II, pois embora o Tribunal de

Contas seja órgão administrativo, é também um órgão constitucional, autônomo, que julga as contas, com natureza *Sui Generis* em face do ordenamento jurídico.

A natureza *Sui Generis* se dá pelo fato de que as Cortes de Contas não compõem nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas exerce o controle técnico sobre todos eles, tornando-se assim, autônomo, com função administrativa, estabelecida constitucionalmente.

Mesmo as Cortes de Contas não sendo parte integrante dos órgãos do Poder Judiciário, de fato, já era apontado por Seabra Fagundes que:

Inobstante isso, o art. 71, § 4º, lhe confia o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, o que implica investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação pelo Poder Judiciário, o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União), a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo. (FAGUNDES, 1984, p. 142)

No mesmo sentido, afirma Jorge Ulisses (1998, p.30):

Assim, sem laivo de dúvida, funções das Cortes de Contas se inserem como judicantes, inibindo o reexame pelo Judiciário. Nesse sentido já pronunciou a Justiça Federal: o TCU só formalmente não é órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm, portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado. (Apelação Cível 89.01.23993 – 0/MG, DJU 14.09.92, p. 28119, TRF 1ª Região, 3ª Turma, Rel.: Juiz Adhemar Maciel.)

Assim, quando prolatada uma decisão do Tribunal de Contas que passa por um devido processo legal, não há que se falar em revisão do mesmo pelo poder judiciário, pois se fosse permitido, não haveria a necessidade de um órgão de controle externo, pois o próprio judiciário poderia julgar as contas.

2.1.1 As decisões

Primordialmente, antes de tomar nota de como é executada as decisões das Cortes de Contas, é necessário entender como se dá o processo para chegar às decisões.

Ao falar sobre o processo no âmbito dos Tribunais de Contas, Guerra (2011, p. 187) entende que:

O processo é meio de exercício do Poder estatal, derivado diretamente do Estado de Direito, reconhecedor e garantidor dos direitos fundamentais. Trata-se de instrumento resultante da evolução histórica dos métodos de composição de litígio, utilizado na solução pacífica dos conflitos de interesses. Desenvolve-se mediante uma sucessão de atos autônomos, encadeados, sequenciados em um plexo orientado para o provimento estatal que pretende a resolução da lide.

Os Tribunais de Contas, recebendo da constituição a competência de julgamento das contas daqueles que detêm a responsabilidade de gestão do dinheiro público e de quem der causa a perda do mesmo vem a fazê-lo de ofício ou por meio de representações e denúncias, ao qual para o mesmo são instaurados processos administrativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p. 442/443) elenca cinco etapas distintas no processo administrativo, das quais:

1. a primeira, fase iniciativa ou propulsora, dá impulso ao processo, começando o encadeamento de atos podendo ocorrer por provocação do administrado ou por iniciativa da própria Administração, mediante ato de ofício;
2. a segunda, instrutória, é marcada pela aglutinação de elementos que irão balizar a tomada de decisão pela administração, como *v. g.*, a produção de provas, diligências, oitiva das partes, realização de perícias, juntada de documentos, dentre outros;
3. a terceira, dita dispositiva, ocorre quando a administração declara seu posicionamento, decidindo a respeito do conflito;
4. a quarta etapa é aquela de controle processual, na qual se busca verificar se foram observadas as exigências legais;
5. por fim, na fase da comunicação, a Administração dá a publicidade legalmente exigida ao *decisum*, participando a deliberação tomada aos interessados.

O mesmo autor ainda pontua que:

O processo administrativo afigura-se, pois, num instrumento legitimador da atividade administrativa que, ao mesmo tempo, materializa a participação democrática na gestão da coisa pública e permite a obtenção de uma atuação administrativa mais clarividente e um melhor conteúdo das decisões administrativas. De igual modo, traduz-se em garantia dos cidadãos administrados, no resguardo de seus direitos.

Deste modo, é possível dizer que o processo administrativo instaurado trata-se da fase de instrução, onde são realizados todos os procedimentos iniciais de citação, junção de provas, depoimentos, documentos, até se chegar na realização do relatório técnico, o qual dará seu parecer quanto aos dados recolhidos. Passado o relatório técnico, o mesmo é encaminhado ao Ministério Público de Contas que, emitindo seu parecer ministerial quanto às informações do relatório técnico e supervenientes, encaminha-o ao relator para que o mesmo opine. No trâmite do mesmo é possível ainda vista dos autos pelo polo passivo, que em tempo determinado pelo órgão das Cortes de Contas, lhe será permitida a ampla defesa e o contraditório.

Para Léo da Silva Alves (2001), contraditório e ampla defesa apresentam significado distintos:

O contraditório é o momento em que o acusado enfrenta as razões postas contra ele. A ampla defesa por sua vez é a oportunidade que deve ter o acusado de mostrar suas razões. No contraditório, o acusado procura derrubar a verdade da acusação e na ampla defesa ele sustenta a sua verdade.

Subsequentemente, no decorrer de todas as fases processuais cabíveis, por meio do Pleno ou Câmara, é determinada a decisão quanto ao julgamento que poderá se dar em três formas, conforme o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, sendo elas:

- decisão preliminar, ou seja, antes da decisão de mérito;
- decisão definitiva, que tem por fim encerrar a análise;

- e decisão terminativa, quando há o trancamento do processo por não poder ser julgado o mérito visto força maior ou caso fortuito.

Das decisões dos processos de prestação de contas ou tomadas de contas, as formas apresentadas na decisão prolatada é definitiva, e é amplamente difundida nas Cortes de Contas Brasileiras. São modalidades: contas regulares, contas regulares com ressalvas e contas irregulares, que serão esclarecidas a seguir.

As contas podem ser classificadas como regulares, quando da fiscalização houver demonstrativos suficientes de exatidão contábil, economicidade e legalidade dos atos de gestão do responsável. Deste modo se dá a quitação plena com a liberação funcional e patrimonial do responsável, previsão essa do art. 17 da Lei nº 8.443/92.

Federico Pardini entende que:

O julgamento de regularidade das contas ocasiona a sua direta liquidação. Isso significa o seu encerramento formal e definitivo, nada mais havendo a considerar sobre as mesmas. As contas deixam de ser documento contábil a ser fiscalizado, apreciado e julgado, para constituir, agora, documento contábil definitivamente encerrado. (PARDINI, 1997, p. 249)

Ressalva-se que, se vier a ocorrer fato novo, mesmo após a declaração de quitação, é possível às Cortes de Contas instaurarem tomadas de Contas para apurar a eventual irregularidade. Tal fato é aclarado por Jacoby (1998, p. 377):

Em um importante parecer do Ministério Público junto ao TCU, o eminente Procurador-Geral, Dr. Francisco de Salle Mourão Branco, deixou assentado, reafirmando precedentes, que é possível, “uma vez apurado desfalque ou malversação de recursos públicos por fato somente descoberto mais tarde, em inspeção ou por outro meio lícito de fiscalização cometido a este Tribunal, nada obsta que, através da Tomada de Contas Especial, instaurada somente para o fato inquinado, venha o gestor público a ser responsabilizado, sem que esta providência importe a revisão do julgamento das contas anuais do responsável – julgamento esse, óbvio, inatacável em face da prescrição verificada. O gestor será responsabilizado apenas pelo fato novo que só mais tarde se logrou apurar através de procedimento fiscalizatório que a Lei Maior e as outras normas infraconstitucionais asseguram a este Tribunal.

Consequentemente, têm-se as contas regulares com ressalva. Desta, Guerra acredita ser uma espécie de gênero das contas regulares, pois aqui as

contas encontram-se regulares, estando apenas com falhas de natureza formal a qual não causam dano ao erário.

E por fim, as contas irregulares, elencadas no art. 16 da lei nº 8443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que ocorrem quando houver:

- I – Omissão no dever de prestar contas;
- II - Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- III - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- IV – desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos.
- V – descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

Além das classificações já apresentas a Constituição Federal atribui aos Tribunais de Contas a competência de aplicação de multa proporcional por dano ao erário, quando ocorrer por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, e também nas decisões das cortes para restituir o dano.

2.2 OS TÍTULOS EXECUTIVOS

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, § 3º diz que “as decisões do Tribunal que resultam na imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

Cândido Rangel Dinamarco (2004, p.191) diz que título executivo "é um ato ou fato jurídico indicado em lei como portador do efeito de tornar adequada a tutela executiva em relação ao preciso direito a que se refere".

Assim, títulos executivos, são documentos que na sua existência são capazes de permitir a execução judicial, de modo a confirmar um direito adquirido, que deve ser apresentado ao poder judiciário para se obter a execução.

Deste modo, as Cortes de Contas não são integrantes do poder judiciário, mas órgão público, independente e autônomo, com competência de julgamento, e

suas decisões geram títulos executivos por meio de acórdãos, logo, pode-se dizer que tais títulos são extrajudiciais. Tal entendimento se fez pela previsão do art. 585 do Código de Processo Civil que diz em seu inciso VIII que:

“Art. 585 - São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores;

III - os contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese e caução, bem como os de seguro de vida;

IV - o crédito decorrente de foro e laudêmio;

V - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;

VI - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, Estado, Distrito Federal, Território e Município, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

VII - todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

Sendo títulos executivos extrajudiciais, tem-se que para a existência dos mesmos, não há que se instaurar o processo de ação de conhecimento no judiciário para que então se instaure o processo de execução de tais títulos, visto que seu fundamento se deu da decisão exarada de processo administrativo das Cortes de Contas, que ao fazê-lo se fez necessário todo um trâmite condizente às etapas processuais, principalmente quanto ao contraditório e a ampla defesa.

Importante ressaltar que, as decisões que são derivadas dos títulos executivos, pressupostos de um processo administrativo, a competência de julgamento é dos Tribunais de Contas, portanto, não há que se falar em revisão do mérito pelo Poder Judiciário, sendo então a revisão passível apenas para verificação de legalidade dos atos processuais ou abuso de poder.

Nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, diante a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2597, decide:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 92, INCISO XXX, E ARTIGO 122 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, COM REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA N. 15/99, DE 3 DE AGOSTO DE 1.999. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA ASSEMBLÉIA

LEGISLATIVA PARA JULGAR ANUALMENTE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARAENSE À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NO PRAZO DE 60 DIAS CONTADOS DA ABERTURA DA SESSÃO LEGISLATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 71, INCISOS I E II, e 75, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A Constituição do Brasil de 1.988, ao tratar de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. 2. A função fiscalizadora do TCU não é inovação do texto constitucional atual. Função técnica de auditoria financeira e orçamentária. 3. Questões análogas à contida nestes autos foram anteriormente examinadas por esta Corte no julgamento da Rp n. 1.021 e da Rp n. 1.179. "Não obstante o relevante papel do Tribunal de Contas no controle financeiro e orçamentário, como órgão eminentemente técnico, nada impede que o Poder Legislativo, exercitando o controle externo, aprecie as contas daquele que, no particular, situa-se como órgão auxiliar" [Rp n. 1.021, Ministro Djaci Falcão, Julgamento de 25.4.84]. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2597, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno , julgado em 04/08/2004, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02285-02 PP-00402 LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 133-148) (BRASIL, 2003, Online)

Dessa forma, ficou evidente no entendimento do Supremo Tribunal Federal que o judiciário não pode reanalisar o mérito por caracterizar duplo julgamento, não deve-se questionar tal prerrogativa de função jurisdicional dos Tribunais de Contas.

2.2.1 A legitimidade de execução

O Supremo Tribunal Federal, na interpretação de dispositivos constitucionais, assevera que as decisões das Cortes de Contas, tendo eficácia de título executivo, não podem ser executadas mediante o Ministério Público de Contas, parte integrante do próprio Tribunal de Contas, que atua perante ele.

Nesse sentido é possível observar o julgamento do Recurso Extraordinário n. 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, ao qual o Supremo Tribunal decidiu:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto.

2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.

3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido”(DJ, 2.8.2002). (BRASIL, 2004, online)

No mesmo sentido: AI 674.128/MG, Rel. Min. Marco Aurelio, decisão monocrática, DJ 3.9.2012; ARE 680.935/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 5.6.2012; RE 645.240/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJ 5.6.2012; RE 569.650/PR, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 19.2.2010; RE 510.034-AgR/AC, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 15.8.2008; e AI 203.769/GO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 28.2.2007.

Assim, aquele que é realmente credor das multas e débitos apostos, é quem foi prejudicado pelo fato que deu causa ao dano, ou seja, o ente público, ao qual se faz necessário algumas pontuações.

Das decisões com eficácia de título executivo exarada pelas Cortes de Contas que atribuem restituição de determinada quantia lesiva ao erário, são executadas pelos titulares da representação judicial dos entes cujos patrimônios foram lesados. Deste modo, quando a pessoa jurídica prejudicada for a União, cabe a Advocacia Geral da União ingressar com a ação civil, se for o Estado-membro,

cabe à atinente procuradoria promover a referida ação de execução, sendo o município quem sofreu a perda, caberá ao próprio município a execução.

Entretanto, a execução do título só virá a ocorrer quando o responsável notificado com prazo de quinze dias para recolher o valor devido voluntariamente. Se este não o fizer tempestivamente é processada de cobrança executiva, sendo enviado ao Ministério Público de Contas, para a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens, por meio da Advocacia Geral da União.

Quanto às decisões que tem por intuito a imposição de multa aos gestores públicos, por descumprimento de determinação, meio este de sanção, a Suprema Corte dos Tribunais de Contas não inferiu aos entes fiscalizados a qualidade de credor, pois há punição à conduta ilegítima ou irregular da pessoa fiscalizada. Assim, é possível entender que as multas têm a competência estabelecida pela Constituição Federal, qual seja de fiscalização, pois sem tal sanção, possivelmente as Cortes de Contas perderiam a sua força de efetivar seu papel de órgão sancionador.

Nas ações de cobrança de multa, Jacoby (2014, p.848) entende que:

A dívida é sempre cobrada em favor do “cofre” que mantém o Tribunal de Contas. Ideia engenhosa, que vem sendo desenvolvida por alguns Tribunais de Contas, consiste em instituir um fundo de qualificação de servidores, tendo por base a receita proveniente de multas aplicadas. Neste caso, os recursos reverteriam para o treinamento dos agentes de controle e dos agentes dos órgãos jurisdicionados, levando ao extremo o caráter orientador da ação do Tribunal de Contas e o caráter pedagógico da multa.

De acordo a atualização do art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, o mesmo pode aplicar multa aos responsáveis por contas e atos nos seguintes casos:

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no caput deste artigo;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no

valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o caput;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre 5 e 100% do montante do referido caput;

IV – descumprimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre 5 e 50% do montante a que se refere o caput;

V – obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre 5 e 50% do montante a que se refere o caput;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em que auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre 5 e 80% do montante a que se refere o caput;

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre 5 e 50% do montante a que se refere o caput;

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre 5 e 100% do montante a que se refere o caput.

§ 1º A multa de que trata o caput será atualizada, periodicamente, mediante portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 2º Nos casos em que ficar demonstrada a inadequação da multa aplicada com fundamento nos incisos IV, V, VI ou VII, o Tribunal poderá revê-la, de ofício, diminuindo seu valor ou tornando-a sem efeito.

§ 3º A multa aplicada com fundamento nos incisos IV, V, VI, VII ou VIII prescinde de prévia audiência dos responsáveis, desde que a possibilidade de sua aplicação conste da comunicação do despacho ou da decisão descumprida ou de ofício de apresentação da equipe de fiscalização. (BRASIL, 1992)

Assim, é possível concluir que das diversas finalidades do débito, sejam elas imputadas para restituição ao erário, ou de crédito por aplicação de multa sancionadora, cada qual possui uma parte legítima para execução, sendo este o ente estatal que esteja vinculada a multa e aquele o ente federado que foi lesionado.

2.3 A RELATIVIZAÇÃO DA AUTOEXECUTORIEDADE POR MEIO DA COERCITIVIDADE

Estudando as atividades dos órgãos dos Tribunais de Contas com afincamento e analisando a opinião doutrinária e jurisprudencial quando se fala em autoexecutoriedade é possível encontrar grande discussão sobre o tema.

A discussão do tema traz em si divergência, pois ao se questionar quanto à autoexecutoriedade dos Tribunais de Contas e se aplicar tal característica a este, se

estaria levando a jurisdição destes para algo próximo a Corte de Contas francesa, também conhecido como contencioso administrativo.

Para Cretella, “no Brasil, a função de julgar está afeta ao poder judiciário, pois adotamos o sistema de jurisdição una. Na França, ao contrário, prevalece o sistema duplo de jurisdição, o ‘contencioso administrativo’ ao lado do ‘contencioso judiciário’”.

Nas palavras de Jorge Ulisses (2012, p. 151):

O sistema do contencioso administrativo, também denominado de sistema francês, que é oposto ao precedente, admite que um órgão, não integrante do Poder judiciário, portanto da esfera administrativa, declare o direito aplicável ao caso concreto, inibindo a reapreciação do mesmo fato por aquele poder. Resulta desse sistema a existência de coisa julgada administrativa formal e material. Os doutrinadores pátrios, todos, admitem que não existe sistema puro em nenhum país. Ora, o corolário natural do confronto dessas duas premissas é inarredável: de algum modo, os países admitem a coisa julgada administrativa.

Nesse sentido, é possível constatar que já foi tentada a possibilidade de inclusão no ordenamento jurídico brasileiro do sistema do contencioso administrativo nas contas, mesmo que parcialmente, como mostra o Projeto nº 175 – 1946, em seu Título II, Capítulo II. Seção III, ao qual instava a reorganização do Tribunal de Contas da União:

Distribuição automática

Art. 62. Serão registradas e distribuídas automaticamente pelo Tribunal de Contas:

a) Ao Tesouro Nacional e às repartições sediadas no Distrito Federal, que disponham de pagadorias ou tesourarias: os créditos orçamentários e suplementares destinados às seguintes despesas relativas aos servidores públicos civis da União:

I - pessoal permanente;

II – subsídios;

III – Salário de pessoas extranumerário mensalista e contratação;

IV – função gratificada;

V – diferença de vencimento;

VI – gratificação de representação do Ministério das Relações Exteriores;

VII – gratificação de representação de gabinete;

VIII – auxílio para diferença de caixa;

IX - gratificação de magistério;

X – gratificação adicional de tempo de serviço;

b) Ao Tesouro Nacional:

I – pessoal em disponibilidade;

II – aposentados, jubilados reformados;

III – pensões de montepio, meio soldo e diversas;

IV – sentenças judiciárias;

- c) À Caixa de Amortização;
I – dívida interna consolidada;
- d) À delegacia do Tesouro do Exterior;
I – dívida externa;
- e) Às Diretorias de Independência da Aeronáutica, da Fazenda da Marinha e de Independência do Exército, os créditos orçamentário e suplementares destinados aos Ministérios da Aeronáutica, Marinha e Guerra;
- f) À Diretoria de Independência do Exército, as dotações destinadas às despesas do Território Federal de Fernando de Noronha;
- g) G) às respectivas tesourarias ou pagadorias as verbas orçamentárias e de créditos suplementares destinados às despesas das estradas de ferro da União;
- h) Ao Departamento Federal de Compras os créditos orçamentários e suplementares das dotações destinadas à aquisição de material de qualquer natureza para os serviços públicos civis, executados os destinados às duas Casas do Congresso Nacional, à Presidência da República, ao Conselho de Segurança Nacional, à comissão de readaptação dos incapazes das Forças Armadas, ao Supremo Tribunal Federal, ao Ministério das Relações Exteriores, Missões Diplomáticas e Repartições consulares, ao Tribunal de Contas, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Tribunal Superior do Trabalho, à Justiça dos territórios;
- i) Às Agências do Departamento Federal de Compras nos Estados, os Créditos orçamentários e adicionais das dotações destinadas à aquisição de qualquer natureza para os serviços públicos civis ressalvadas as mesmas exceções contidas na alínea anterior na forma do que a lei determinar.

Das inúmeras divergências de opiniões, ao qual já fora discutido no projeto anteriormente citado, há ainda quem discuta a necessidade de autoexecutoriedade das Cortes de contas, sendo tal projeto de emenda a Constituição no ano de 2005.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 30, de 2005, que tentou a dar nova redação ao § 3º do art. 71 da Constituição Federal, para conferir autoexecutoriedade às decisões do Tribunal de Contas da União, e por tal análise e voto foi rejeitada:

II. ANÁLISE

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as regras pertinentes à competência do ente federativo e de iniciativa.

Porém, no que concerne à constitucionalidade material, a proposição, em nosso entendimento, padece de vício insanável, conforme adiante se demonstra.

Por definição, o Tribunal de Contas da União é um tribunal administrativo dotado de jurisdição sobre “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo

poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” (art. 71, II, da Constituição Federal – CF).

Cumpra salientar que, quando cabíveis, as disposições aplicáveis ao TCU no que tange à organização, composição e fiscalização, constantes da Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), estendem-se aos

Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (caput do art. 75 da CF).

Assim sendo, aprovada a PEC nº 30, de 2005, a modificação por ela introduzida alcançará as demais Cortes de Contas.

Em virtude de sua natureza jurídica, os tribunais de contas não têm competência para praticar atos típicos do Poder Judiciário. Não estão abertas a esses órgãos possibilidades de decretar prisão de responsáveis, quebrar sigilos fiscal ou telefônico, efetuar busca e apreensão de

documentos e arrestar bens, entre outros, embora possa determinar às autoridades competentes que adotem as providências para o arresto de bens de responsáveis julgados em débito ou multados, de forma a garantir a efetividade do processo de execução de suas decisões. Neste caso, o arresto será determinado pelo Poder Judiciário, a quem também compete processar a execução do título executivo extrajudicial (que é a decisão sobre a qual versa a proposta ora sob exame, à qual se pretende conferir o caráter de auto-executoriedade).

Por isso, a natureza de suas decisões também é administrativa.

Contra essas decisões podem ser ajuizados recursos junto aos próprios tribunais que as prolataram. Esses recursos têm natureza de apelação administrativa. Todas as vias recursais se esgotam no âmbito do tribunal de contas que proferiu a decisão. Assim como inexistem recursos de decisões de tribunais de contas estaduais ou municipais para o TCU ou de

tribunal de contas de municípios de um estado para o tribunal de contas desse mesmo estado.

Assim, A provocação do Judiciário com o objetivo de resistir a decisão de tribunal de contas se faz por meio de ação ordinária, nova e totalmente independente do processo no TC. Não tem natureza de recurso.

Há ainda a possibilidade de impetração de mandado de segurança pelo responsável ou interessado, caso esteja em jogo direito líquido e certo.

O Supremo Tribunal Federal (STF) somente admite pronunciamento de mérito pelo Judiciário quanto a deliberações de cortes de contas nos casos em que, do pedido, o juízo de deliberação restringir-se à anulação de um ato administrativo (decisão ou acórdão), fundado em

nulidade formal ou ilegalidade manifesta. Todavia, não se admite que o Poder Judiciário reveja o julgamento de mérito proferido por tribunal de contas, modificando o julgamento das contas. São exemplos de irregularidades formais o julgamento proferido em sessão cujo quórum mínimo não foi obedecido e a inclusão de processo em pauta sem a devida publicidade. Citação inválida e cerceamento da ampla defesa e do contraditório são ilegalidades manifestas, questões de ordem pública.

Diante de todas estas características, estamos convictos de que, apesar de aparentar ser legítima e mais ágil a ideia de que os tribunais de contas possam executar suas decisões, essa definitivamente não foi a vontade expressa pelo Constituinte originário, posto que, neste

aspecto, manteve-se claramente a reserva de jurisdição ao Poder Judiciário.

A nosso ver, violar tal vontade expressa pelo constituinte primário equivale a vulnerar a cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III).

III. VOTO

Ante o exposto, não obstante as elevadas intenções que motivam a nobre iniciativa de apresentação desta importante matéria, o voto é pela rejeição da PEC nº 30, de 2005, em função de sua inconstitucionalidade, por violar o princípio da separação de Poderes, petreamente protegido em nosso ordenamento jurídico.
Sala da Comissão, 02 de julho de 2009.

Nesse sentido, perante tal decisão, não deve-se estabelecer autoexecutoriedade por parte das Cortes de Contas, para a execução direta dos títulos executivos, ao qual providas das decisões de tais cortes não necessitam de inscrição na dívida ativa, como afirmado anteriormente. Assim, o próprio acórdão já se faz o título, possuindo força de execução.

Entretanto, quanto ao assunto, e perante a inexistência de autoexecutoriedade direta, onde um órgão, dotado de jurisdição que deste são exaradas decisões (preliminar, definitiva ou terminativa), outro tipo de autoexecutoriedade pode ser afirmada e discutida em discrepância a contumaz insistência de não aceitabilidade que os órgãos dos Tribunais de Contas possuem tal discricionariedade.

Voltando as características das Cortes de Contas, sendo estes órgãos autônomos, independentes cujo objetivo é garantir que o dinheiro público seja utilizado de forma eficiente a atender aos interesses públicos, e partindo deste preceito, a função de buscar garantir o bom uso do dinheiro público, que por vezes não é atuado pela administração pública, os tribunais de contas, atuam como órgão fiscalizador, e também sancionador, conforme estabelece a Constituição Federal em seu artigo 71, inciso VII.

Das irregularidades encontradas nas atividades dos órgãos fiscalizados, sejam elas de “erros de prestações de contas, como registros e lançamentos incorretos, classificações inadequadas, erros aritméticos na escrituração contábil e nas demais demonstrações, aplicação incorreta das normas contábeis, interpretação errada de normas e procedimentos”, as Cortes de Contas na aplicação de suas sanções usam de seu poder de coerção para correção das malfeitorias que causaram ou poderão vir a se dar a administração. (SILVA, 2014)

Para tal correção, ensina o Ministro Celso de Mello em trecho quanto às medidas cautelares, dando clareza da exposição:

O TCU tem legitimidade para expedição de medidas cautelares (...) pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício (...) das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário. Impende considerar (...) [que a] doutrina - construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no célebre caso *Mc CULLOCH v. MARYLAND* (1819) – enfatiza [que] a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia. (...) É importante rememorar, neste ponto, que o deferimento da medida liminar, resultante do concreto exercício do poder cautelar geral outorgado aos juízes e Tribunais, somente se justifica em face de situações que se ajustem aos pressupostos referidos no art. 7º, II, da Lei nº 1.533/51: a existência de plausibilidade jurídica ("fumus boni juris"), de um lado, e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação ("periculum in mora"), de outro. (BRASIL, online, 2007)

As ações de coerção por parte dos Tribunais de contas não são possíveis apenas para correção de vício, mas também para correção do dano material.

Da competência das Cortes de Contas para com seu poder de coerção, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta:

"(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria CR." (MS 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do

Min. Celso de Mello, julgamento em 19-11-2003, Plenário, DJ de 19-3-2004.)(BRASIL, Online, 2006)

Desta ordem, resta claro que em prol da garantia de suas atividades, os Tribunais de Contas, envolvidos de legitimidade, utilizam da coercibilidade que lhe garantem “autoexecutoriedade”, firmando passos ações da administração pública para a execução das decisões exaradas.

Ainda no mesmo entendimento, o Supremo Tribunal Federal diz:

Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos tribunais de contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal. (RE 190.985, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 14-2-1996, Plenário, DJ de 24-8-2001). (BRASIL,1996, Online)

Outro exemplo de atuação coercitiva por parte das Cortes de Contas se dá quando este, como meio de sanção aos responsáveis implica a declaração de inelegibilidade por parte da Justiça Eleitoral.

Comumente, as Cortes de Contas envia nomes de responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares por anos consecutivos, ao Ministério Público Eleitoral, conforme previsão da Lei Complementar no 64/90, que dispõe sobre declaração de inelegibilidade.

Deste caso, tem-se como exemplo a Apelação Cível:

ADMINISTRATIVO. PREFEITO. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DURANTE A SUA GESTÃO. OMISSÃO NO TOCANTE À VERBA PÚBLICA REPASSADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE NO MANDATO ANTERIOR. APLICAÇÃO DE SANÇÃO PELO TCU. LEGALIDADE. I- A não prestação das contas, durante a gestão do atual Prefeito, ainda que as verbas tenham sido recebidas durante o mandato da ex-Prefeita, é ilícito imputável, indubitavelmente, ao atual gestor, e não ao anterior, eis que não pode fugir da responsabilidade pela transparência na gestão da verba pública em seu mandato. II- A omissão do apelante (então Prefeito) em prestar contas de verba do erário, durante a sua gestão, no tocante aos recursos repassados pelo Ministério de Saúde ao Município, advindos da gestão do Prefeito anterior, constituiu, por si só, irregularidade passível da

aplicação das sanções previstas em lei (art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/92, in casu), conforme decidiu a Corte de Contas, não havendo, portanto, que se cogitar na reforma da sentença que reconheceu a legalidade com fulcro nos preceitos constitucionais e legais que regem a matéria. III- Ademais, sobreleva destacar que o mérito das decisões do Tribunal de Contas da União não é suscetível de apreciação pelo Poder Judiciário, cabendo a este último, ao revés, exercer o controle de legalidade do procedimento e dos atos emitidos pelo supracitado órgão de fiscalização, analisando, pois, apenas o aspecto legal e o procedimento adotado pelo referido Tribunal, com o escopo de assegurar o devido processo legal. Inexistindo nos autos qualquer prova nessa ordem de idéias, sob todos os prismas deve ser mantida a sentença guerreada. IV- Apelo do autor desprovido.

(TRF-2 - de AC: 375133 RJ 2000.50.01.003751-9, Relator: Juiz Federal Convocado THEOPHILO MIGUEL, Data Julgamento: 03/06/2009, SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data::16/07/2009 - Página::191) (BRASIL, 2009, online)

Assim, produzindo os Tribunais de Contas decisões com caráter administrativo, mas com qualificação de poder jurisdicional administrativo no exaurimento das suas decisões, por se tratar de título executivo, pode também haver a execução voluntária da parte coagida de aplicação do estabelecido pela sanção das cortes de contas ao mesmo.

3 AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PLANO DA EFICÁCIA

Sobre a eficácia, deste é possível entender como algo que produz determinado efeito, com a segurança de um bom resultado, pois se assim não fosse, seria então valorado como ineficaz.

O Dicionário Houaiss (2009, p. 723) classifica a eficácia como:

1 virtude ou poder, de (uma causa) produzir determinado efeito; qualidade ou caráter do que é eficaz. 2 segurança de um bom resultado; validade, atividade, infalibilidade. 3 poder de persuasão. 4 efeito útil. 5 qualidade de quem ou do que tem uma ação eficaz; capacidade, produtividade. 6 real produção de efeitos. 7 qualidade ou característica de que ou do que, num nível de chefia, de planejamento, chega realmente a consecução de um objetivo.

No âmbito do jurídico, e principalmente com relação às decisões dos tribunais de contas, se discute a eficácia das mesmas, por não ser executadas pelo próprio órgão, dessa forma dependendo do acionamento do poder judiciário por parte da entidade lesionada.

No Brasil, o índice de adimplemento das decisões dos Tribunais de Contas é baixo. O índice histórico de recuperação de valores desviados, na fase judicial de cobrança, é algo acerca de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas pelo TCU.

No mesmo Caminho, Borges de Carvalho (2003, p. 206) enfatiza sua preocupação:

[...] há de ser feita a pergunta: quem se responsabiliza pela execução do título executivo, na hipótese de inadimplência do devedor? O Município. Ora, torna-se muito provável, então, que fixada multa pelo TCM ao Administrador, seja ele o próprio responsável — enquanto chefe do Executivo municipal — pela exigibilidade da mesma em Juízo. E o que dizer se a sanção foi imposta ao Presidente da Câmara quando este é aliado, de longas datas, do prefeito? Mais uma vez, como de fato ocorre, dificilmente haverá pagamento ou, ainda, este será procrastinado ao máximo. A sabedoria popular sempre alertou aos perigos de conferir à raposa a responsabilidade pela guarda do galinheiro [...].

Assim, na visão econômica do direito e para garantia do princípio da eficácia, seria necessária, a envoltura de uma solução que garantisse a execução das decisões das Cortes de Contas que imputam multas e restituições, para que os índices citados anteriormente sejam amplos, com o consequente adimplemento das determinações deste Tribunal.

Por bem, ainda de ordem sancionatória e coercitiva, há meios para o qual os Tribunais de Contas venham a compelir os responsáveis na observância da lei, sendo estes descritos no art. 71, incisos IX e X da Constituição Federal:

Art. 71. O Controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal

Ainda, a Constituição Federal em seu art. 74, inciso II, prevê que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Assim, ciente de que foi incorporada no texto constitucional a comprovação de seus atos por resultados no plano da eficácia e eficiência (válido tanto para administração) os órgãos dos Tribunais de Contas, na sua função, também são incumbidos de mostrar o resultado de suas atividades durante o ano corrente, sendo emitidos relatórios trimestrais e anuais.

3.1 OS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU), referente ao período de um ano, sendo este elaborado por estar previsto no texto

constitucional, disposto no art. 71, § 4º, que diz que “o Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades”, apresentando os principais resultados da atuação do TCU naquela gestão, tanto no controle da gestão pública, quanto no âmbito administrativo.

Os resultados de cada trabalho realizados por tais relatórios referem-se à gestão da Presidência do Tribunal, sendo adotado pelo Tribunal de Contas da União, como diretriz estratégica a fim da melhoria na governança pública brasileira.

Tal documento mostra a atuação das Cortes de Contas na fiscalização dos mesmos, mostrando do controle interno ao controle externo, com a comprovação de resultados da quantidade de processos autuados e julgados em cada período, sempre em comparação com a gestão anterior, de modo a comparar no plano da eficiência e eficácia.

3.1.1 As Condenações e sanções aplicadas

Dos relatórios emitidos pelas Cortes de Contas, a fim de comprovar a sua eminente atuação na função de órgão fiscalizador, são comparados às condenações e sanções aplicadas num período de 2012 a 2014.

Os julgamentos das contas são estabelecidos por instrução normativa, para os casos de omissão na prestação de contas, de não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, à autoridade administrativa competente deve instaurar tomada de contas especial - TCE, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

A partir dos julgamentos são processadas as condenações e sanções. No ano de 2012, entre 1840 processos de contas e contas especiais apreciados de forma conclusiva, 923 (50,16%) condenaram 1757 responsáveis; e outros 150 processos de fiscalização, foram aplicadas multas a 381 responsáveis.

Subsequentemente, em 2013, de 2067 processos, 920 (50,16) condenaram 1774 responsáveis ao pagamento de multa ou ressarcimento, e em outros 177 processos foram aplicadas multas a 393 responsáveis. Em 2014, 2.597 processos de contas e contas especiais, do qual 1.372 (52,8%) condenaram 2.307 responsáveis à multa ou ressarcimento de débito, sendo que ainda 179 processos de fiscalização aplicaram multa a 361 responsáveis.

Mais evidentemente é apresentado no quadro 1: comparativos da quantidade de condenações aplicadas em 2011 e 2012.

Natureza	Processos		Responsáveis	
	2011	2012	2011	2012
Prestação de contas	83	45	280	125
Tomada de contas	40	20	127	56
Tomada de contas especial	1.269	858	2.264	1576
Subtotal – Contas com débitos e/ou multas	1.392	923	2.671	1.757
Outros processos	197	150	476	381
Total	1.589	1.073	3.123	2.120

Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2012 , TCU.

E quadro 2: comparativos da quantidade de condenações aplicadas em 2013 e 2014.

Quantidade de Condenações aplicadas

Natureza	Processos		Responsáveis**	
	2013	2014	2013	2014
Prestação de contas	31	42	74	111
Tomada de contas	25	17	60	36
Tomada de contas especial	864	1.313	1.656	2.169
Subtotal – Contas com débitos e/ou multas	920	1.372	1.774	2.307
Outros processos*	177	179	393	361
Total	1.097	1.551	2.167	2.650

* Fiscalização, denúncia, representação

** A soma das quantidades de responsáveis condenados é maior do que o número total de responsáveis aqui considerado, porque um mesmo responsável pode receber condenação em distintos processos, ao longo do ano.

Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2014 , TCU.

Da comparação dos dados apresentados de 2011 a 2012, é possível observar que houve uma drástica mudança no quantitativo de 2011 para os demais anos, devido à instrução normativa que mudou a partir de 2012. Assim, houve uma mudança principalmente no valor mínimo para instauração de TCE, onde o valor mínimo previsto passou de R\$ 23 mil para R\$ 75 mil; e o prazo de encaminhamento desse tipo de processo ao TCU, que antes era flutuante e determinado de acordo com o caso e com as limitações impostas à disponibilidade das informações, posteriormente passou a ser de até 180 dias.

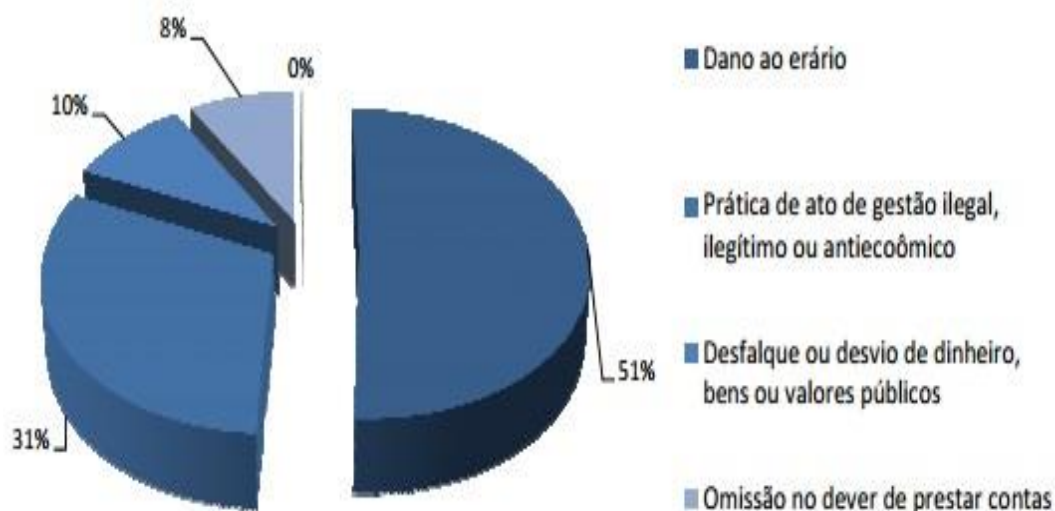
Quanto aos dados nota-se que houve um aumento de 2012 para 2014 nos processos e responsabilidades, ou seja, apesar de aumento do valor para se instaurar os processos de contas a partir de 2012, ainda há grandes e frequentes condenações, sejam por multa ou ressarcimento.

Quanto ao motivo do julgamento pela irregularidade das contas, são analisados gráficos dos mesmos relatórios de atividades de 2012 a 2014, a seguir:



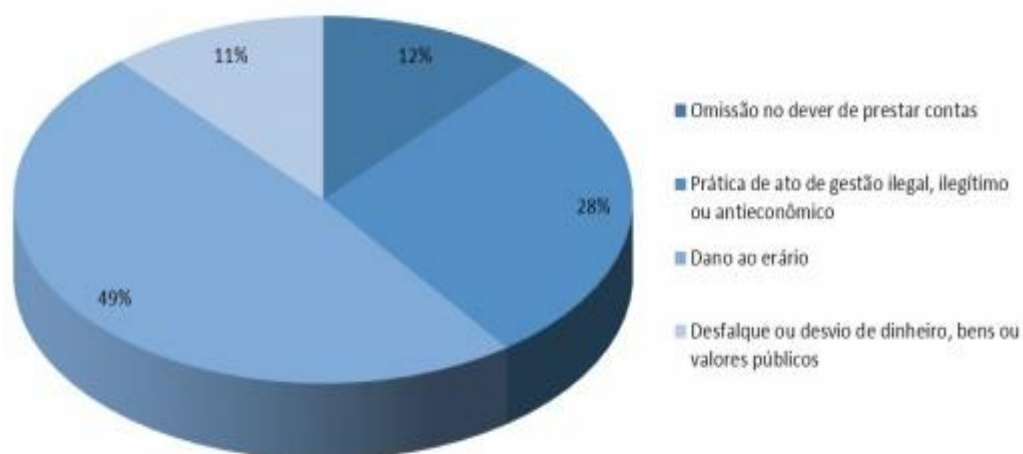
Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2012 , TCU.

Motivo do julgamento pela irregularidade das contas



Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2013 , TCU.

Motivos do julgamento pela irregularidade das contas



Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2014 , TCU.

Com o passar dos anos, o julgamento por causa de dano ao erário sempre foi com maior percentual, seguido da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. Entretanto, é importante frisar, que mesmo que simbolicamente com um aumento de 1% ao ano, os julgamentos de causa de desfalque ou desvio de

dinheiro, bens ou valores públicos, vêm crescendo gradativamente entre 2012 a 2014.

Em ultima análise, quanto ao valor das condenações aplicadas, no ano de 2012, os responsáveis foram condenados ao pagamento de multa ou débito no valor de R\$ 1,30 bilhão. Subsequentemente, em 2013, os responsáveis foram condenados ao pagamento de multa ou débito no valor de R\$ 1,10 bilhão. Em 2014, os responsáveis foram condenados ao pagamento de multa ou débito no valor de R\$ 2,075 bilhões. Ainda foi aplicado nos demais processos, multas ao total de 3,3 milhões a cada ano.

A seguir, os valores das condenações aplicadas pelo Tribunal de Contas da União nos anos de 2012 a 2014:

Valor das Condenações Aplicadas

Natureza	2012 (R\$)			2011
	Débito	Multa	Total	(Débito + Multa)
Prestação de contas	6.112.121,20	834.505,38	6.946.626,58	13.116.486,91
Tomada de contas	17.061.530,76	2.150.728,82	19.212.259,58	45.440.360,57
Tomada de contas especial	1.242.867.383,81	40.539.871,51	1.283.407.255,32	1.396.548.023,56
Subtotal - Contas com débitos e/ou multas	1.266.041.035,77	3.330.502,29	1.309.566.141,48	1.455.104.871,04
Outros processos	--	3.330.502,29	3.330.502,29	3.699.533,99
Total	1.266.041.035,77	46.855.608,00	1.312.896.643,77	1.458.804.405,03

Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2012, TCU.

Valor das Condenações Aplicadas

Natureza	2013 (R\$)			2012
	Débito	Multa	Total	(Débito + Multa)
Prestação de contas	3.066.246,58	659.590,44	3.725.837,02	6.946.626,58
Tomada de contas	23.255.518,43	956.850,95	24.212.369,38	19.212.259,58
Tomada de contas especial	1.003.066.479,03	69.406.930,14	1.072.473.409,17	1.283.407.255,32
Subtotal - Contas com débitos e/ou multas	1.029.388.244,04	71.023.371,53	1.100.411.615,57	1.309.566.141,48
Outros processos	--	3.332.015,14	3.332.015,14	3.330.502,29
Total	1.029.388.244,04	74.355.386,67	1.103.743.630,71	1.312.896.643,77

Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2013, TCU.

Valor das Condenações Aplicadas (R\$)

Natureza	2014			2013 (Débito + Multa)
	Débito	Multa	Total	
Prestação de contas	5.836.441,50	1.479.878,60	7.316.320,10	3.725.837,02
Tomada de contas	8.107.316,20	314.000,00	8.421.316,20	24.212.369,38
Tomada de contas especial	1.934.368.220,19	125.708.207,59	2.060.076.427,78	1.072.473.409,17
Subtotal - Contas com débitos e/ou multas	1.948.311.977,89	127.502.086,19	2.075.814.064,08	1.100.411.615,57
Outros processos	7.195,54	3.337.339,27	3.344.534,81	3.332.015,14
Total	1.948.319.173,43	130.839.425,46	2.079.158.598,89	1.103.743.630,71

Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2014, TCU.

Vê-se que a partir dos dados, há a real quantificação do dano gerado pelo responsável e além da multa aplicada, valores estes significativamente altos quando somados. Dos títulos que fundaram tais valores são eles encaminhados a Advocacia geral da União para serem executados, e além de tais títulos, o Tribunal pode ainda aplicar outras medidas a fim de alcance do patrimônio jurídico de quem fraudou ou mal usufruiu dos recursos públicos.

Das medidas supervenientes, em 2012, 89 responsáveis foram inabilitados para exercer cargo em comissão ou função de confiança e 47 empresas declaradas inidôneas para licitar, além de solicitação à AGU por meio do Ministério Público de Contas o arresto de bens de 7 responsáveis para ressarcimento de dano. No ano de 2013, 104 responsáveis foram inabilitados, 194 empresas declaradas inidôneas e 2 arrestos de bens. Já em 2014, 97 responsáveis foram inabilitados, 52 empresas declaradas inidôneas e arresto de bens de 56 responsáveis.

Ao que se trata das multas administrativamente (meio de coerção), no ano de 2012, foram aplicadas 2.240, em 2012 cerca de 2.328, e em 2014 um quantitativo de 2.933.

Quantidade de multas aplicadas

Exercício	Nº de multas aplicadas
2012	2.240
2013	2.328
2014	2.933
Total	7.501

Fonte: 2012 e 2013 - Relatório de Contas de Governo 2013 (TC 005.956/2014-5); 2014 – sistema Sinergia

Fonte: Relatório de Gestão – 2014, TCU.

Dentre as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2012, houve um montante de R\$ 46.599.587,00, entretanto, efetivamente só foram arrecadados R\$ 3.856.825,84. Da mesma forma, em 2013 foram aplicados R\$ 74.738.831,03 em multa, e arrecadados apenas R\$ 2.400.541.352,46. E em 2014 o montante de multas aplicadas foi de R\$133.541.352,46, com uma arrecadação de R\$ 2.523.193,64.

O quadro seguinte mostra o percentual arrecadado em relação ao valor total do montante, importante ressaltar que os resultados financeiros apresentados referem-se exclusivamente aos valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional e arrecadados administrativamente:

Montante de Multas Aplicadas e Arrecadadas (administrativamente)									
Entidade	Aplicada 2012 (a)	Arrecadada 2012 (b)	% (b)/(a)	Aplicada 2013	Arrecadada 2013	% (b)/(a)	Aplicada 2014	Arrecadada 2014	% (b)/(a)
TCU	46.599.587,00	3.856.825,84	8,28%	74.738.831,03	2.400.514,37	3,21%	133.541.352,46	2.523.193,64	1,89%

Fonte: Relatório de Atividades TCU

Fonte: Relatório de Gestão – 2014

Tais resultados mostram, que mesmo quando atua de forma coercitiva, aplicando as sanções nos casos previstos do Regimento Interno do Tribunal de Contas, o desempenho deste é expressivo, mas quando manifesta à efetiva arrecadação, este não é eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo realizado, é possível constatar que os Tribunais de Contas agem de forma incisiva no cuidado das contas públicas, atuando no combate ao uso indevido de recursos públicos, para que com isso se conquiste a melhora na gestão pública, evitando dano ao erário com a ação de medidas cautelares.

Suas ações desde a sua criação, com a instauração da República, são totalmente fundadas nas atribuições que a Constituição Federal elencou, acompanhando a evolução das mesmas com o passar do tempo, não ultrapassando seus limites.

Da sua competência, entre as quais, de fiscalizar, julgar, sancionar, ser consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria, ante a pesquisa foram encontradas todas estas características, ao qual, fiscaliza as contas da administração pública, julga as mesmas a fim de verificar sua respectiva obediência às leis, sanciona-os aplicando multas quando necessário para que cumpra a previsão legal, atua de forma consultiva prestando esclarecimento às entidades públicas, informa ao emitir Instrução normativa, atua corretivamente para que conheçam a melhor forma de agir, é normativa, possuindo regimento interno e ouvidoria, prestando orientação e recebendo as possíveis denúncias.

Ainda sim, é possível observar que na sua função de jurisdição, o mesmo atua incisivamente na necessária a autuação dos processos de investigação, seja por meio de denúncia ou de ofício. Da mesma forma, no processo de instrução até o proferir das decisões que resultem em títulos executivos extrajudiciais.

É exatamente a partir daí que o presente trabalho se reporta ao problema da pesquisa, que visa responder ao seguinte questionamento: é (im) prescindível o

provimento jurisdicional ante a autoexecutoriedade dos Tribunais de Contas para legitimação da eficácia em suas decisões?

Até a conseqüente existência de um título executivo, é possível observar que os Tribunais de Contas agem institivamente na sua função estabelecida constitucionalmente, atuando de modo perspicaz no controle externo das contas públicas, entretanto, entendido doutrinariamente e na jurisprudência, não lhe fora delegado a autoridade de executar os títulos exarados de suas decisões.

Assim sendo, é possível constatar que, para a execução dos títulos executivos, é sim prescindível o provimento jurisdicional, papel este que fora compreendido ser de função da Advocacia Geral da União, vide competência do art. 131 da Constituição Federal, que diz caber a este as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Entretanto, o trabalho não se limitou a conhecer o fato supramencionado, pois além dos títulos executivos que decorrem de imputação de débito e multas, não menos importante, existem as sanções aplicadas à aquele que estão em desacordo com o estabelecido no art.53 do Regimento Interno dos Tribunais de Contas.

Quando das decisões surgem à imputação de débito e multas afora as sanções administrativas, houve a comprovação de que ambas possuem finalidades diferentes, ao qual, já aportado, este de restituir aos cofres públicos o dinheiro que desviado ou mal utilizado, e aquele, por se tratar de sanções coercitivas, sendo utilizadas “em favor do ‘cofre’ que mantém o Tribunal de Contas” então revertidos para treinamento dos agentes e dos órgãos jurisdicionados, deste modo possuem caráter pedagógico.

Assim, quando acareada tal sanção ou até mesmo quando o próprio responsável, após a decisão, decide acatar a mesma, e compensar o débito, é possível deparar-se com uma relativização na execução de tais sanções por se tratarem de coerção. As Cortes de Contas por si só conseguem “ativar” sua autoexecutoriedade ante suas próprias decisões.

Entretanto, não satisfeito por completo o questionamento do trabalho, surge ainda a necessidade de conhecimento se há ou não eficácia como meio de

legitimação das decisões dos Tribunais de Contas, ao qual para isto, houve grande discrepância ao que se esperava das informações obtidas.

Da existência de várias Cortes de Contas existentes no país, foi necessária a delimitação do estudo, de um modo que houvesse um parâmetro a nível nacional. Da existência de um órgão em apartado que cuida das contas da União, este foi o utilizado como exemplo.

Por bem, o texto constitucional em seu art. 71, § 4º, instituiu que ao Tribunal de Contas da União (fato que se estende as demais cortes) que elaborasse e encaminhasse ao Congresso Nacional, relatórios trimestral e anual de suas atividades, totalmente necessário à solidificação das ideias aqui apresentadas.

Metodologicamente estudado, os relatórios anuais, que por fim foram aplicaram no parâmetro da pesquisa, trouxe a elucidação de que poucas informações são encontradas quando necessário o estudo da eficácia, ou melhor, pouco se consegue efetivamente ser eficaz, até mesmo na postulação de dados.

Ao que se trata dos Relatórios de atividade do Tribunal de Contas da União, pôde-se concluir que os Tribunais de Contas são atuantes e comprovam em dados todo seu trabalho de cuidado para com o dinheiro público, demonstrando seu quantitativo de processos julgados, as causas do mesmo, e o valor estipulado do dano causado ao erário, fato que, ainda calculam as atualizações e multas de tais fundamentos. Este trabalho é realizado tanto na restituição e multa quanto na aplicação das sanções já estabelecidas.

Entretanto, essa atuação não é suficiente para que das suas decisões efetivamente se recupere o recurso perdido por diversos fins, visto que quando da necessidade de execução das mesmas, há a necessidade do provimento jurisdicional por meio da Advocacia Geral da União. Ainda sim, não há informações atuais de quantas destas execuções são efetivamente recuperadas, dando impedição à consecução da eficácia.

Não obstante, informações presentes no Relatório das atividades do TCU — Exercício de 1999, p. 47, o índice recuperação de valores desviados, na fase judicial

de cobrança, é algo em torno de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas, o que traz a percepção de que, no plano da execução, esta não é eficaz.

Ainda sim, quando se fala das sanções administrativas, os dados apresentados são completos conseguindo demonstrar a quantidades das mesmas no lapso de tempo estudado e além do seu valor real. E como consequente, há ainda o valor arrecadado de tais sanções.

Com as informações, resta comprovada a ineficácia na execução das sanções administrativas, visto que destas, a cada ano foram recolhidas apenas entre 9% e 1% do montante anual (2012 à 2014), valor este ínfimo.

Por restante, é importante frisar que do objetivo geral do trabalho, fora conseguido verificar se há ou não eficácia nas execuções das decisões das Cortes de Contas, decorrentes elas de sanções coercitivas e de títulos executivos.

Não obstante, quanto aos demais objetivos, houve a demonstração das atribuições gerais dos órgãos dos Tribunais de Contas, visto seu dever de fiscalização externa, também foram dispostas as situações de aplicação de sanções estabelecidas pelo mesmo, além da indagação da respectiva competência para a execução das sanções estabelecidas por aquele, utilizando-se da doutrina e jurisprudência para o mesmo.

Das possíveis hipóteses, ambas foram encontradas na pesquisa, pois do mesmo modo que as Cortes de Contas, ao aplicar sanções, possuem limitação para executar os títulos executivos, necessitando acionar o poder judiciário, são elas também dotadas de prerrogativas em favor de seus atos administrativos, que incluem a competência de aplicação de sanções decorrentes de suas decisões, para o qual a aplicação de sanções administrativas, estes acabam por possuir autoexecutoriedade quando executados, incluindo os voluntariamente.

Por fim, é possível concluir do trabalho que apesar de ciente da ineficácia da execução das sanções aplicadas pelas Cortes de Contas, não há que se negar a presente e atuante integração dos Tribunais de Contas à sociedade, ao qual ante suas ações tende a manifestar seu cumprimento perante a sua função, o de controle externo das contas públicas. Mas este dever vai além do controle externo, pois como

órgão que cuida para que o dinheiro do povo não seja desperdiçado, desviado ou omitido, este mostra periodicamente o resultado de seu serviço, pois na dúvida de tanto, que por vezes não tem o conhecimento do que faz as Cortes de Contas, esse está de pronto a dar conhecimento a todas de seu trabalho realizado.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Sebastião Baptista. *Retrospecto e evolução do tribunal de contas da união: aspectos peculiares e curiosidades ao longo do tempo*. Brasília: Thesaurus, 2007.

ALVES, Léo da Silva. *Prática de processo disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 540 p.

BRASIL. *Lei nº 8443, de 16 de julho de 1992. Que dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8443.htm Acesso em: 09 de junho de 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o Código Civil de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em: 20 de junho de 2015.

BRASIL. *Projeto nº 175 – 1946*. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=408FA53A44AE05A3C09C6641A58AB36A.proposicoesWeb2?codteor=1229291&filename=Dossie+-PL+175/1946 Acesso em: 13 de junho de 2015

BRASIL. *Proposta de Emenda a Constituição nº 30º de 2005*. Disponível em:
http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=74449
Acesso em: 13 de junho de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 25.880, rel. min. Eros Grau, julgamento em 7-2-2007, Plenário, DJ de 16-3-2007*. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=875> Acesso em: 31 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 26547/DF Min. Rel. Celso de Melo Plenário, DJ de 23-05-2007*. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=875> Acesso em: 31 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=875> Acesso em: 05 de junho de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2597, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno , julgado em 04/08/2004, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02285-02 PP-00402 LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 133-148*.
 Disponível em:
<http://www.mpce.mp.br/orgaos/caodpp/jurisprudencia/jurisprudencia.asp?pagina=573&iCid=&sNPr=&dAji=&dAjf=&iAss=0&sReq> Acesso em: 12 de junho de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 19-11-2003, Plenário, DJ de 19-3-2004*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=875> Acesso em: 18 de junho de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 190.985, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 14-2-1996, Plenário, DJ de 24-8-2001*. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=875> Acesso em: 18 de junho de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 223.037/SE. Rel. Min. Maurício Correa*. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=250283> Acesso em: 23 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de atividade do TCU – Exercício de 1999*. pg. 47. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorios/relatorios-de-gestao/> Acesso em: 19 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de atividade do TCU – Exercício de 2012*. pg. 27 – 29.. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorios/relatorios-de-atividades/> Acesso em: 19 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de atividade do TCU – Exercício de 2004*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-de-exercicios-anteriores.htm> Acesso em: 19 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de atividade do TCU – Exercício de 2013*. pg. 30 – 32. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorios/relatorios-de-atividades/> Acesso em: 19 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de atividade do TCU – Exercício de 2014*. pg. 40 – 43. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorios/relatorios-de-atividades/> Acesso em: 19 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Gestão do TCU – Exercício de 2014*. pg. 121. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorios/relatorios-de-gestao/> Acesso em: 19 de junho de 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. AC: 375133 RJ 2000.50.01.003751-9, Relator: Juiz Federal Convocado THEOPHILO MIGUEL, Data Julgamento: 03/06/2009, SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data.: 16/07/2009 Disponível em: <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5035083/apelacao-civel-ac-375133-rj-20005001003751-9> Acesso em: 21 de junho de 2015.

CASTARDO, Hamilton Fernando. *O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas: Millenium, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Natureza das decisões do Tribunal de Contas*. RT, ano 77, v. 631, maio 1988, p. 14-15.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil IV*. 1ª. Edição, SP: Malheiros Editores, 2004, p. 191.

DE CARVALHO, Lucas Borges. *Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso*. Revista de Direito Administrativo, p. 206.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAGUNDES, Seabra Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública*. 2.ed. Brasília, DF: Editora Brasília Jurídica, 1998.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles externo e interno da Administração Pública*. 2. ed. ver. E ampl., 2. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Sales. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C LTDA. 1.ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MEIRELLES, Hely L. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev., ampl. E atual Salvador: JusPodvim, 2015.

PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: Órgão de Destaque Constitucional*. 1997. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969*. São Paulo: RT, 1970, t.III, p.248.

RUI BARBOSA. *Exposição de Motivos: BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República*. 1ª Coleção de Leis do Brasil, v. 11, p. 3440, 1890. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2015.

SILVA, Moacir Marques da. *Controle externo das Contas Públicas: O processo nos Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÕES, Edson. *Tribunais de Contas: Controle externo das Contas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014.

ZAIDMAN, Luiz. *As funções das Cortes de Contas Brasileiras à luz da teoria de controle jurídico*. Belém, 1973.